

## University of Groningen

### Annotatie bij ABRvS 19 januari 2001 (coffeeshopbeleid op basis van Drank- en Horecaverordening)

Brouwer, J.G.; Schilder, A.E.

**IMPORTANT NOTE:** You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

#### *Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

#### *Publication date:*

2001

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

#### *Citation for published version (APA):*

Brouwer, J. G., & Schilder, A. E., (2001). *Annotatie bij ABRvS 19 januari 2001 (coffeeshopbeleid op basis van Drank- en Horecaverordening)*, Nr. AN6643, jan. 19, 2001.

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

19 januari 2001

(Mr. Ligtelijn-van Bilderbeek)

Nr. 199903994/1

m.nt. J.G. Brouwer/A.E. Schilder

Drank- en Horecaverordening Goes Art. 9 en 13

Samenvatting: Coffeeshopbeleid op basis van Drank- en Horecaverordening geoorloofd

Het beleid om op basis van art. 13 Drank- en Horecaverordening verkoop van soft drugs alleen te gedogen in alcoholvrije horeca-inrichtingen is niet onredelijk. De stelling dat een aparte, op coffeeshops toegesneden verordening in het leven had moeten worden geroepen, kan niet worden gevolgd.

W. Vollegraaf, te Wilhelminadorp, appellante, tegen de uitspraak van de Rb. te Middelburg van 14 december 1999 in het geding tussen:

appellante

en

de burgemeester van Goes.

1. Procesverloop

Bij brief van 2 juni 1998 heeft de burgemeester van Goes (de burgemeester) het verzoek van appellante van 27 december 1997 om de verkoop van soft-drugs in de winkel "Zero Zero" in de Koningstraat 7 te Goes, te gedogen, afgewezen.

Bij besluit van 1 september 1998 heeft de burgemeester het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij uitspraak van 14 december 1999, verzonden op dezelfde dag, heeft de Rb. te Middelburg (de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij ongedateerde brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 december 1999, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 26 januari 2000. Deze brieven zijn aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij brief van 13 juni 2000 heeft de burgemeester een memorie van antwoord ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 oktober 2000, waar appellante in persoon, bijgestaan door mr. D.A.H. Veldhof, advocaat te Goes, en de burgemeester, drs. D.J. van der Zaag en G.M. van Belzen, ambtenaar der gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Appellante heeft bij brief van 27 december 1997 verzocht om de verkoop van soft-drugs in haar winkel "Zero Zero" in de Koningstraat 7 te Goes, te gedogen.

2.2. Ten aanzien van het al dan niet gedogen van de verkoop van soft-drugs zijn in de op 19 juni 1997 door de gemeenteraad vastgestelde Nota Drugproblematiek Oosterscheldebekken en in de nadere uitwerking daarvan voor de gemeente Goes, beleidsregels vastgesteld en gepubliceerd, waarin is aangegeven onder welke omstandigheden de verkoop van soft-drugs zal worden gedoogd.

De schriftelijke weigering om te gedogen moet, naar de Afdeling onder meer heeft overwogen in haar uitspraak van 22 juli 1999 inzake H01.98.0114 (AB 1999, nr. 340)

worden aangemerkt als een besluit in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb, waartegen bezwaar en beroep openstaat.

2.3. In het beleid is bepaald dat de verkoop van soft-drugs uitsluitend kan worden gedoogd indien deze plaatsvindt in een zogenaamde coffeeshop, waaronder wordt verstaan een alcoholvrije horeca-gelegenheid waar handel in en gebruik van soft-drugs plaatsvindt. Vanuit een oogpunt van controle en beheersbaarheid is de handel in of vanuit een winkel, of anderszins, onwenselijk en zal dit niet worden gedoogd. In de gemeente Goes kan volgens het aldus vastgestelde beleid, met name gezien het inwonertal, de verkoop van soft-drugs in maximaal twee alcoholvrije horeca-inrichtingen worden gedoogd.

2.4. De afwijzing van appellantes verzoek steunt hoofdzakelijk op de overweging dat de verkoop van soft-drugs uitsluitend kan worden gedoogd in een alcoholvrije horeca-inrichting en dat het aantal van twee gedoogde inrichtingen reeds was bereikt.

2.5. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat voren omschreven gedoogbeleid, dat moet worden gezien als een nadere uitwerking van art. 13 Drank- en Horecaverordening, niet onredelijk is te achten. Niet gebleken is van gronden waarop de burgemeester dit beleid niet aan zijn besluitvorming ten grondslag had mogen leggen. De stelling van appellante dat een aparte, op coffeeshops toegesneden verordening in het leven had moeten worden geroepen, kan niet worden gevolgd. Naar de Afdeling eerder heeft overwogen zou een specifiek vergunningstelsel op grond waarvan een vergunning kan worden verleend voor de exploitatie van een alcoholvrij horecabedrijf, waar soft-drugs ter verkoop worden aangeboden, zich niet verdragen met de Opiumwet en als zodanig onverbindend zijn.

2.6. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting heeft de burgemeester zich naar het oordeel van de Afdeling op goede gronden op het standpunt gesteld, dat het pand Koningstraat 7 ten tijde van de beslissing op bezwaar niet als horeca-gelegenheid als bedoeld in het gedoogbeleid kon worden aangemerkt en dat deze mitsdien niet voldeed aan de in het beleid gestelde criteria en eisen. Van bijzondere omstandigheden op grond waarvan de burgemeester van het gemeentelijk beleid had moeten afwijken is niet gebleken. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de afwijzing van het verzoek om de verkoop van soft-drugs vanuit appellantes pand te gedogen op juiste gronden is geschied.

2.6.1. Voorzover er - hoewel in de brief van appellante van 27 december 1997 daarover niets staat vermeld - van uit zou moeten worden gegaan dat appellante tevens (subsidiair) om een exploitatievergunning voor (de oprichting van) een horeca-inrichting heeft verzocht, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de Leefmilieuverordening Kern Goes aan uitbreiding van het aantal horecabedrijven in de weg staat.

2.7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep zijn geen termen.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;  
recht doende:  
bevestigt de aangevallen uitspraak.

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK RAAD VAN STATE

19 januari 2001

(Mr. Ligtelijn-van Bilderbeek)

Nr. 200000182/1

## Drank- en Horecaverordening Goes Art. 9 en 13

Samenvatting: Coffeeshopbeleid op basis van Drank- en Horecaverordening; maximumbeleid; afstandseis; uitgangspunt om bij gedogen coffeeshop primair rekening te houden met in de omgeving aanwezige woningen

Gedooigbeleid om, met name gezien het inwoneraantal, de verkoop van soft-drugs in maximaal twee alcoholvrije horeca-inrichtingen toe te staan. Voorts is bepaald dat, behalve aan de voorwaarde van het maximum-aantal, dient te worden voldaan aan de voorwaarde dat de vestiging/exploitatie van de coffeeshop het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving niet aantast en dat binnen een afstand van 250 meter loopafstand over de openbare weg van de coffeeshop geen schoolgebouwen of gebouwen van de hulpverleningsinstellingen zijn gevestigd. Dit beleid, dat moet worden gezien als een nadere uitwerking van art. 13 Drank- en Horecaverordening, acht de Afdeling niet onredelijk.

Het uitgangspunt van de burgemeester dat bij de keuze tussen twee panden primair dient te worden gekeken naar het aantal in de omgeving aanwezige woningen, aangezien woningen als het meest overlastgevoelig dienen te worden beschouwd, acht de Afdeling evenmin onredelijk.

De burgemeester van Goes, appellant, tegen de uitspraak van de Rb. te Middelburg van 8 december 1999 in het geding tussen:

J.N. Ackerman, te Goes

en

appellant.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 1998 heeft appellant geweigerd aan J.N. Ackerman (Ackerman) een vergunning te verlenen op grond van de Drank- en Horecaverordening Goes voor de exploitatie van een coffeeshop in het pand Wijngaardstraat 42 te Goes.

Bij besluit van 13 oktober 1998 heeft appellant het daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij uitspraak van 8 oktober 1999, verzonden op 14 december 1999, heeft de Rb. te Middelburg (de rechtbank) het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en de bestreden beslissing op bezwaar vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 12 januari 2000, bij de Raad van State ingekomen op 13 januari 2000, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht (niet opgenomen, red.).

Bij brief van 8 juni 2000 heeft Ackerman een memorie van antwoord ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 oktober 2000, waar appellant in persoon, bijgestaan door A.J.A. Jacobs-Melse, ambtenaar der gemeente, en Ackerman, bijgestaan door mr. J.A.M. Schoenmakers, advocaat te Breda, is verschenen.

### 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge art. 9 lid 1 Drank- en Horecaverordening Goes is het verboden zonder vergunning van de burgemeester in een besloten ruimte bedrijfsmatig alcoholvrije drank, consumptie-ijs of eetwaren voor gebruik ter plaatse te verstrekken.

Ingevolge art. 13 van de verordening weigert de burgemeester de vergunning onder meer indien vaststaat of met reden is te vrezen, dat de vestiging van het bedrijf zal leiden tot overconcentratie van horecabedrijven in een straat of buurt, dan wel anderszins ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat tot gevolg zal hebben en daaraan door het opleggen van beperkingen of het geven van voorschriften redelijkerwijs niet voldoende kan worden tegemoet gekomen.

2.2. De vergunningaanvraag strekt tot het mogen exploiteren van een coffeeshop waar, naast de verstrekking van alcoholvrije dranken en dergelijke, verkoop van soft-drugs plaatsvindt.

2.3. Ten aanzien van het al dan niet gedogen van de verkoop van soft-drugs zijn in de op 19 juni 1997 door de gemeenteraad vastgestelde Nota Drugproblematiek Oosterscheldebekken en in de nadere uitwerking daarvan voor de gemeente Goes, beleidsregels vastgesteld en gepubliceerd, waarin is aangegeven onder welke omstandigheden de verkoop van soft-drugs zal worden gedoogd.

In deze gemeente kan volgens het aldus vastgestelde beleid, met name gezien het inwonertal, de verkoop van soft-drugs in maximaal twee alcoholvrije horeca-inrichtingen worden gedoogd. Voorts is bepaald dat, behalve aan de voorwaarde van het maximum-aantal, dient te worden voldaan aan de voorwaarde dat de vestiging/exploitatie van de coffeeshop het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving niet aantast en dat binnen een afstand van 250 meter loopafstand over de openbare weg van de coffeeshop geen schoolgebouwen of gebouwen van hulpverleningsinstellingen zijn gevestigd.

2.4 Dit beleid, dat moet worden gezien als een nadere uitwerking van art. 13 Drank- en Horecaverordening, acht de Afdeling met de rechtbank niet onredelijk. Niet gebleken is van gronden waarop appellant dit beleid niet aan zijn besluitvorming ten grondslag had mogen leggen.

2.5. Bij de beslissing op bezwaar heeft appellant overwogen dat een keuze diende te worden gemaakt uit drie gegadigden, waarvan, ten behoeve van een goede spreiding van de coffeeshops in ieder geval de locatie Vlasmarkt 18 in aanmerking kwam. De keuze van het pand Wijngaardstraat 60-62 boven het pand van Ackerman berust blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting voornamelijk op de overweging dat vanuit een oogpunt van voorkoming van overlast aan eerstgenoemde locatie de voorkeur diende te worden gegeven. Daarbij heeft appellant met name belang gehecht aan de aanwezigheid van een groter aantal woningen in de directe omgeving van nr. 42 en de gunstiger ligging van nr. 60-62 aan een parkeerterrein, een open gebied met minder bebouwing.

2.6. De rechtbank heeft - voorzover hier van belang - overwogen dat, nu appellant kennelijk de directe omgeving van de in aanmerking komende panden in zijn oordeel heeft betrokken, zonder nadere motivering niet valt in te zien waarom hij zich ter zake heeft beperkt tot woningen en daarbij niet tevens andere voor overlast gevoelige omgevingsfactoren heeft betrokken, zoals voor het publiek toegankelijke of openbare gebouwen en plaatsen. De rechtbank heeft voorts overwogen dat aan het in geding zijnde gedoogbeleid nadrukkelijk ten grondslag ligt de ongewenste combinatie van soft-drugs en alcohol. In het licht daarvan acht zij niet wel begrijpelijk dat appellant boven het als geheel alcoholvrij pand aan te merken pand van Ackerman heeft gekozen voor het pand Wijngaardstraat 60-62, waarin, door dezelfde vergunninghouder en onder dezelfde naam, zowel alcohol - in het op de begane grond gelegen café - als soft-drugs - op de eerste verdieping - worden verkocht. Weliswaar zijn de verdiepingen door middel van onder meer separate toegangen van elkaar gescheiden, maar gelet op de overlappende openingstijden valt niet in te zien dat

hiermee in optimale zin gestalte wordt gegeven aan de hiervoor bedoelde ongewenste combinatie en de mogelijk daaruit voortvloeiende overlast, aldus de rechtbank.

2.7. De Afdeling onderschrijft dit oordeel niet. Het uitgangspunt van appellant dat bij de keuze tussen de twee panden primair diende te worden gekeken naar het aantal in de omgeving aanwezige woningen, aangezien woningen als het meest overlastgevoelig dienen te worden beschouwd, acht de Afdeling niet onredelijk. Ter zitting is komen vast te staan dat het aantal woningen rond het pand van Ackerman groter is dan rond het pand Wijngaardstraat 60-62. Niet onaannemelijk is voorts dat aan het pand van Ackerman, gezien de ligging daarvan op een hoek van twee woonstraten, vanuit een oogpunt van voorkoming van overlast meer bezwaren kleven dan aan het andere pand, dat is gelegen op een wat meer open locatie, aan een parkeerterrein. Mede in verband hiermede is, naar van de zijde van appellant is verklaard, het gedeelte van de Wijngaardstraat waarin nr. 60-62 is gelegen, in de Leefmilieuverordening Kern Goes als enige locatie in de binnenstad aangewezen voor de vestiging van nachthorecabedrijven.

Het uitgangspunt van appellant dat het feit dat in het pand Wijngaardstraat 60-62 tevens een café is gevestigd, niet in de weg behoeft te staan aan de bestreden vergunningverlening, acht de Afdeling evenmin onredelijk. Appellant heeft in dat verband terecht belang gehecht aan het feit dat sprake is van een aparte ingang van het café en een volledige in pandige scheiding tussen de begane grond van het pand en de verdieping, alsook aan de omstandigheid dat, gezien de ligging van dit pand en van het pand van Ackerman, de mogelijkheden voor bezoek aan een ander horecabedrijf waar alcoholhoudende drank wordt verstrekt legio zijn, zodat het optimaliseren van het uitgangspunt van scheiding van het gebruik van alcohol en drugs zou inhouden dat coffeeshops uitsluitend buiten het centrum gevestigd zouden mogen worden.

2.8. Een en ander overziende bestaat geen grond voor het oordeel dat appellant, bij de keuze tussen genoemde twee panden en gelet op het beleid ter voorkoming van aantasting van het woon- en leefklimaat ter plaatse, het verzoek van Ackerman om een exploitatievergunning niet in redelijkheid heeft kunnen afwijzen ten gunste van verlening van de vergunning aan de exploitant van het pand Wijngaardstraat 60-62. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan appellant niet onverkort aan het beleid om niet meer dan twee coffeeshops toe te staan, mocht vasthouden.

2.9. Gelet op het voorgaande is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Voorts zal de Afdeling, doende wat de rechtbank zou behoren te doen, het inleidende beroep alsnog ongegrond verklaren.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling in hoger beroep zijn geen termen.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State;  
recht doende:

I. vernietigt de uitspraak van de Rb. te Middelburg van 8 december 1999, Awb 98/656;

II. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

### Annotatie

Inrichtingen die slechts alcoholvrije dranken schenken, vallen niet onder de vergunningsplicht van art. 3 Drank- en Horecawet. Men moet hierbij onder meer denken aan lunchrooms, sapbarren, koffie- en theehuizen. De wetgever heeft bewust nagelaten deze categorie van inrichtingen in de wet te reguleren. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hier een taak voor de gemeente is weggelegd. Veel

gemeentebesturen maken van deze mogelijkheid gebruik om deze zogenaamde droge inrichtingen te onderwerpen aan enigerlei vorm van verlof of vergunning.

Ook in de gemeente Goes is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een alcoholvrije inrichting te exploiteren. Volgens art. 13 Drank- en horecaverordening mag de burgemeester de vergunning onder meer weigeren, indien de vestiging van een bedrijf zal leiden tot "ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat".

In de Nota Drugproblematiek Oosterscheldebekken en in de nadere uitwerking daarvan voor de gemeente Goes zijn beleidsregels vastgesteld en gepubliceerd waarin is aangegeven onder welke omstandigheden de verkoop van soft drugs zal worden gedoogd. Uitgegaan wordt van één coffeeshop per 40 000 inwoners. In Goes wordt om die reden de verhandeling van softdrugs boven een in de gemeentelijk beleidsnota vastgelegd maximum van twee verkooppunten beschouwd als "ontoelaatbare aantasting van het woon- en leefklimaat". De voorwaarden waaronder softdrugsverkoop wordt gedoogd, zijn onder meer dat de vestiging/exploitatie van een coffeeshop het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving niet mag aantasten.

Bovendien mag er binnen een afstand van 250 meter geen schoolgebouw of hulpverleningsinstelling gevestigd zijn. Ruimte voor de verkoop van soft drugs in een winkel is er vanuit een oogpunt van controle en beheersbaarheid niet.

Vandaar dat de Afdeling van oordeel is dat in de eerste zaak het verzoek van appellante om de verkoop van soft drugs in de winkel Zero Zero te gedogen, terecht is afgewezen, nu er van bijzondere omstandigheden om van dit beleid af te wijken niet is gebleken. Conform eerdere jurisprudentie beschouwt de Afdeling de schriftelijke weigering om te gedogen als een besluit in de zin van art. 1:3 Awb, waartegen bezwaar en beroep open staat (AB 1999, 340).

De Afdeling deelt niet de opvatting van appellant dat een coffeeshopbeleid slechts gevoerd kan worden op basis van een specifieke coffeeshopverordening. Evengoed kan dit op grond van de Drank- en Horecaverordening, mits er maar geen expliciet vergunningstelsel voor coffeeshops in het leven wordt geroepen. Een dergelijk specifiek vergunningstelsel op grond waarvan een vergunning kan worden verleend voor de exploitatie van een alcoholvrij horecabedrijf waar soft-drugs ter verkoop worden geboden, zou zich ook niet verdragen met de Opiumwet (zie de in deze aflevering opgenomen uitspraak inzake de Overlastverordening Doetinchem).

In de tweede zaak weigert de burgemeester van Goes een aanvraag voor een vergunning op grond van de Drank- en Horecaverordening voor de exploitatie van een coffeeshop in te willigen. Ook in dit geval acht de Afdeling het aan de weigering ten grondslag liggende beleid niet onredelijk. Conform vaste jurisprudentie is een maximumbeleid ten aanzien van coffeeshops toegestaan, evenals voorwaarden ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving, zoals bijvoorbeeld de 250-meter eis als minimale afstand tot schoolgebouwen of gebouwen van hulpverleningsinstellingen.

In dit geval moest de Afdeling meer in het bijzonder ingaan op de afweging van de burgemeester bij de keuze tussen de wel en niet toe te laten coffeeshops in verband met overlast. Daarin was alleen rekening gehouden met het aantal in de omgeving aanwezige woningen, en niet met andere gebouwen waarin overlast kan worden ervaren, zoals winkels en kantoren. De rechtbank achtte een tot woningen beperkte afweging zonder nadere motivering niet begrijpelijk; de Afdeling daarentegen ziet hierin geen bezwaar, omdat woningen als het meest overlastgevoelig dienen te worden beschouwd. De burgemeester hoeft zijn beschikking op dit punt dus niet uitgebreid te motiveren, maar kan volstaan met een eenvoudige telling van woningen

in de omgeving van coffeeshops waar het gaat om de kwantificering van mogelijke overlast. Met gebouwen die een andere bestemming hebben dan die van woning, hoeft de burgemeester in beperkte mate rekening te houden bij de plaatsbepaling van een coffeeshop. Voor werknemers binnen kantoren of voor bezoekers van openbare gebouwen die wel degelijk hinder kunnen ondervinden van drugsoverlast, is dit wellicht een minder prettig vooruitzicht.

J.G. Brouwer/A.E. Schilder